

Débat d'orientation budgétaire 2019

Le Conseil départemental de l'Orne a la saine habitude de voter son budget avant le début de l'exercice auquel il se rapporte. Ainsi le budget du Département pour 2019 vous sera-t-il soumis, comme les années antérieures, lors de la réunion du 4^{ème} trimestre de notre Assemblée.

La tenue d'un débat d'orientation budgétaire en amont du vote de leur budget par les collectivités territoriales correspond à une exigence de la loi.

Le Code général des collectivités territoriales, en son article L. 3312-1 premier alinéa, dispose en effet : « *Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le président du conseil départemental présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il fait l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat dans le département, d'une publication et d'un débat au conseil départemental, dont il est pris acte par une délibération spécifique* ».

Compte tenu de la permanence des contraintes en dépenses (insuffisante compensation des allocations individuelles de solidarité et pression sur la dynamique de celles-ci) et en recettes (stabilité des dotations de l'Etat et ponction sur les variables d'équilibre comme la DCRTP) imposées aux Départements depuis de nombreuses années, l'exercice du DOB se trouve mécaniquement frappé d'une forme de systématisme et d'affadissement que le rajout de complément obligatoire ne parvient pas à relever. Ainsi, pour cette année, le support au débat s'est enrichi d'un alinéa relatif au nécessaire respect du taux de progression des dépenses publiques de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Le DOB est pourtant un moment clé du processus de préparation budgétaire. Préalable et prospectif, il est le temps du débat.

Cet instant de la vie départementale est double. D'une part, il se déroule avec les services à travers un dialogue de gestion nourri, contradictoire et approfondi qui est mené avec une préparation budgétaire dessinant les contours de ce que sera le budget primitif de l'année 2019. Il en propose l'épure et une approche de l'équilibre budgétaire. D'autre part, il offre aussi l'occasion de mener une réflexion sur les politiques départementales et sur leurs évolutions dans le contexte de mutations institutionnelles que nous connaissons. C'est un exercice à développer. Loin d'être un exercice figé, il est avant tout un exercice prospectif et jette les bases des budgets futurs en fonction des fondamentaux de notre politique budgétaire et financière.

Notre DOB 2019 s'inscrit dans une continuité temporelle. La crédibilité d'une stratégie budgétaire et financière se construit dans la durée, à travers la poursuite inlassable d'objectifs de bonne et saine gestion. Ce DOB fixe un cap maintenu fermement en dépit des vents contraires grâce à ses robustes fondamentaux. D'ailleurs, ce sont eux qui nous ont permis de traverser des périodes particulièrement difficiles et nous permettent de continuer à investir pour notre territoire et les Ornais.

Depuis la préparation du budget 2013 jusqu'à celui de 2019, l'Assemblée départementale s'est ainsi assignée cinq objectifs très clairs :

1. Stabiliser l'annuité de la dette pour ne pas détériorer notre autofinancement et donc notre capacité d'investir,
2. Ajuster le volume d'investissements en fonction du nouveau montant d'emprunts mobilisable pour stabiliser l'annuité et donc définir les opérations prioritaires à financer ou à subventionner et les montants à y consacrer,
3. Affirmer notre volonté de stabilisation en valeur des dépenses réelles de fonctionnement (y compris la masse salariale), première condition pour assurer l'équilibre futur de nos budgets et affecter prioritairement le maximum de nos moyens à l'investissement,
4. Poursuivre le réexamen de nos politiques, tous domaines confondus, pour proposer des mesures susceptibles de dégager de nouvelles marges de manœuvre aussi bien en recettes qu'en dépenses de fonctionnement, seconde condition nécessaire pour assurer l'équilibre de nos budgets à venir (et conserver une capacité d'autofinancement suffisante indispensable pour maintenir nos investissements à un bon niveau),
5. Évaluer et au besoin ajuster les partenariats existants avec nos opérateurs de tous ordres afin que l'évolution des moyens mis à leur disposition par le Conseil départemental soit en adéquation avec celle de nos ressources.

Ces objectifs convergent tous, en réalité, vers une seule finalité : permettre au Département de l'Orne de demeurer maître de son destin, de conserver une capacité à agir et à investir pour son territoire. En ajoutant sa volonté, en partenariat étroit avec les communes et intercommunalités, de s'enraciner comme échelon de proximité des politiques publiques, le Département crée les conditions nécessaires au développement de son territoire.

La constance dans la définition et la poursuite de ces objectifs ne saurait surprendre : comme l'ensemble des Départements à des degrés variables, le Conseil départemental de l'Orne est confronté, depuis déjà plusieurs années, à un resserrement des contraintes financières. Nous en connaissons les raisons, sur lesquelles nous reviendrons plus loin : la perte d'autonomie fiscale, la baisse des dotations de l'Etat, la problématique de l'insuffisante compensation par ce même Etat de la charge des allocations individuelles de solidarité (AIS)... A quoi bon réécrire un document quand le constat partagé par tous et connu de tous ne trouve pas d'écho dans les actes du Gouvernement. Nous avons consacré avec les autres départements beaucoup d'énergie afin de présenter différents scénarios et de travailler en concertation sans que des pistes puissent être retenues concernant le financement des AIS. Las, ce travail devra être relancé. Ce n'est pas l'obole du Gouvernement concernant la prise en charge des mineurs non accompagnés qui doit le dédouaner de décisions plus profondes.

Hélas, la posture de l'Etat est regrettable ; alors, il nous faut nous comporter différemment pour notre territoire et ses habitants. Nous avons des défis à relever afin de lui offrir un avenir, car, dans un département rural, le Département est indispensable en investissant pour l'aménagement et l'attractivité du territoire et la qualité de vie de ses habitants afin d'apporter un début de réponse à la question démographique qui se pose à nous.

Notre action s'inscrit dans la durée et la continuité des objectifs que nous nous sommes fixés parmi lesquels la bonne gestion trouve une place naturelle. Toutefois, et comme lors des derniers exercices, les conditions de financement sur les marchés financiers sont telles que nous pourrions les saisir et recourir plus à l'emprunt sans pour autant déstructurer la construction des budgets à venir.

Le DOB 2019 s'inscrit, comme nous le verrons, dans la veine de ceux qui l'ont précédé. Favorisant l'investissement qui est le marqueur de l'identité du Département et promouvant la modernité afin de préserver l'avenir de celui-ci, ce DOB n'oublie pas les missions qui incombent à notre collectivité, en particulier celles relatives aux solidarités. Porteur de sens et riche des valeurs qui nous meuvent, ce DOB traduit la force de nos convictions. Mais la force n'est rien sans la maîtrise. Il en sera ainsi pour les dépenses de fonctionnement – y compris celles prescrites par l'Etat et imputées intégralement dans les comptes des Départements.

I. Contexte général des orientations budgétaires 2019

A. Un nouveau paysage institutionnel et un approfondissement du mouvement d'innovation territoriale

Après des années de profonde modification avec de nombreux changements dans un espace de temps réduit, l'organisation territoriale de notre département connaît une certaine stabilité depuis 2017.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, avec l'application du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale, adopté en mars 2016, l'Orne ne compte plus que 15 établissements publics de coopération intercommunale, contre 29 précédemment.

La dynamique des communes nouvelles se poursuit dans notre département : 28 communes nouvelles créées dans l'Orne depuis le 1^{er} janvier 2015 dont 2 en 2018. Alors qu'au 1^{er} janvier 2014, le nombre de ses communes était de 505, celui-ci est passé de 394 au 1^{er} janvier 2017 à 389 au 1^{er} janvier 2018.

Loin de regarder ce mouvement d'organisation territoriale prendre forme, le Conseil départemental accompagne celui-ci. Depuis le 1^{er} janvier 2017, sous l'appellation Orne Métropole, la division Ingénierie 61 continue de proposer expertises et appuis techniques à ses membres dans de nombreux domaines de compétences et une division « recherche et développement » vise à répondre aux besoins nouveaux de ses membres. Avec 83% des communes adhérentes représentant 87% de la population ornaise, son succès ne se dément pas. Orne Métropole devrait accueillir les communautés de communes du Pays de Mortagne-au-Perche et de Domfront Tinchebray Interco au 1^{er} janvier 2019. En 2017, 261 actes, soit des certificats d'urbanisme, déclarations préalables ou permis de construire, ont été instruits. Sur le premier semestre 2018, ce chiffre est porté à 715 actes.

Sur les demandes particulières, les premières années ont porté majoritairement sur des études préliminaires d'aménagement de bourg pour enchaîner aujourd'hui sur des missions de maîtrise d'œuvre. Cette évolution se traduit par le volume de travaux des opérations en cours qui est passé de 6 M€ en 2017 à 8,5 M€ en 2018.

Orne Métropole répond à un besoin. Ses membres ont mesuré le potentiel que pouvait lui apporter cette structure comme en témoigne son activité croissante. En effet, la mise à disposition des compétences sans transfert de compétences, laisse le pouvoir de décision à ses membres.

Tant au niveau communal, intercommunal ou départemental, les élus ont su se donner les moyens afin de redessiner les contours de l'organisation territoriale ornaise en en modifiant le maillage. Quand les possibilités de la Loi n'étaient pas suffisantes, ils ont su créer les outils qui la complètent. C'est en ce sens que lors de l'Assemblée départementale du 29 juin 2018, la création d'une fondation territoriale pour l'Orne par le Conseil départemental a été approuvée. La vocation de cette fondation est de servir les projets du territoire en apportant un financement obtenu grâce au mécénat et aux dons des particuliers. Cette fondation sera un vecteur du sentiment d'appartenance des Ornais qui soutiennent des actions, valorisant ainsi le territoire départemental en mettant en œuvre une approche pluridisciplinaire et pluri-partenariale. Elle leur permettra d'être proactifs dans le développement de leur territoire et de renvoyer un sentiment de fierté vis-à-vis du territoire.

En janvier 2018, à l'initiative du Président du Conseil départemental, l'ensemble des parlementaires de l'Orne, une centaine d'élus et le Président de la Région se sont réunis à l'hôtel du Département pour ensemble lancer la mobilisation pour l'Orne et construire un avenir partagé, ne pas subir le déclin qui nous est annoncé.

Il s'agissait de faire converger nos énergies pour construire ensemble un projet pour notre Département.

En juin dernier, nos parlementaires ont interpellé, en notre nom collectif, le Président de la République, lors de sa visite dans le département, afin de lancer une réflexion originale en faisant de l'Orne une « Start-up rurale ».

Ces deux démarches aujourd'hui sont en réalité les mêmes. Elles visent à préparer les grands investissements de demain dans le cadre d'un projet de territoire singulier. Nos orientations budgétaires sur les transports, le numérique, le développement du Haras du Pin, la santé, pour l'année à venir viennent en écho à cette volonté partagée de nous unir pour l'avenir de l'Orne sur ces grandes thématiques.

Après des années de bouleversements du paysage territorial, un constat s'impose sur la stabilité qui nous est proposée. Certes la recomposition du bloc communal autour des communes nouvelles se poursuit. Toutefois, il nous faut être vigilant car dans la structuration administrative de la France, la strate départementale est la plus exposée. En effet, des propositions du rapport Bur-Richard ne sont pas de nature à nous rendre totalement optimistes quand elles envisagent la « nationalisation » des DMTO.

Pourtant les Départements s'imposent comme des pôles de stabilité au sein de notre organisation administrative avec les recompositions communales et intercommunales mais aussi dans un contexte de désengagement de l'Etat de son implantation territoriale.

Notre connaissance du territoire, notre proximité à l'habitant et notre capacité à innover pour proposer un service public de qualité caractérisent le travail que nous conduisons. Car ne nous trompons pas, notre société avance mais elle pourrait oublier ceux qui ne peuvent pas suivre son rythme. Alors, il faudra trouver les conditions d'élaboration des politiques publiques qui sauront répondre à cet enjeu de société. Parce que nous savons que l'on va plus loin ensemble, avec les autres niveaux de collectivités, nous saurons innover et promouvoir des politiques publiques toujours plus efficaces, économes des deniers publics et au service des citoyens, comme nous l'avons déjà affirmé.

B. Un environnement macro-économique qui s'améliore mais propose de nouvelles incertitudes

La préparation du DOB 2019 s'inscrit dans un contexte économique général indubitablement incertain. Au niveau mondial, il offre peu de visibilité avec des décisions protectionnistes des Etats-Unis auxquelles succèdent des ripostes européennes ou chinoises. Par ailleurs, les relations commerciales avec l'Iran sont aussi très fortement contraintes ! A ce jour, les conséquences ne sont pas encore mesurables mais la croissance qu'elle soit mondiale, européenne et donc française pourrait être pénalisée.

La note de conjoncture de l'INSEE de juin 2017 parlait de « croissance solide ». Un an après, l'économie mondiale n'est plus dans les mêmes dispositions. En juillet 2018, selon les données de la Banque mondiale, la France a cédé sa place de 6^e puissance économique mondiale à l'Inde. Par ailleurs, la croissance devrait ralentir en 2018 pour atteindre + 1,9% à la fin de l'année contre + 2,3% fin 2017, selon Eurostat. Ce retournement de situation trouve son explication dans un niveau de consommation des ménages toujours apathique et des investissements industriels en net repli. Enfin, la croissance 2017 avait été dopée par les exportations ce qui n'est plus le cas.

En France, le taux de croissance du PIB décélérerait donc pour atteindre + 1,9% en 2018, après une belle année 2017 avec un PIB en progression de 2,3% qui succédait à des années atones soit + 1,1% en 2016 et + 1% en 2015. L'activité française a retrouvé en 2017 une croissance proche de celle de la zone euro qui s'établissait à 2,6% (source OCDE).

Les prévisions économiques de la Commission européenne (mai 2018) traduisent cette inflexion de la courbe de la croissance avec une progression du PIB de 0,4% sur le 1^{er} trimestre 2018 contre 0,7% pour le 4^{ème} trimestre 2017. Il convient de noter que la performance de l'économie française pâtit plus encore de cette situation avec une croissance sur le 1^{er} trimestre 2018 limitée à 0,2%, chiffre confirmé au second trimestre. Par ailleurs, la Commission européenne envisage pour notre pays un taux de chômage qui serait de 9,2% de la population active en mai 2018 contre 9,5% en mai 2017, soit un niveau sensiblement supérieur à celui de la zone euro qui s'établit à 8,4% à cette même période.

Après des années de stabilité des prix, 2017 a vu le retour d'une poussée inflationniste avec une économie en plein essor. Toutefois, il n'est pas à craindre de nouveau sursaut de cette dernière. Si, sur la zone Euro, l'inflation est attendue à 1,9% (source Eurostat), la France constatait en juin 2018 une inflation contenue à 2,3%. Selon l'Insee, cette accélération serait principalement due au renchérissement des prix de l'énergie et dans une moindre mesure au prix de certains produits alimentaires.

Au niveau local, l'amélioration du climat économique de l'année 2017 se matérialise nettement sur l'emploi local. La note de conjoncture de l'INSEE Normandie fait état d'une « baisse généralisée du chômage » en 2017, le taux de chômage en Normandie s'établissait à 8,9% de la population active, son plus bas niveau depuis 2009. Le taux de chômage s'inscrit en diminution dans l'ensemble des départements de la région : 8,1% dans l'Orne, 8,3% dans le Calvados, 9,0% dans l'Eure, 6,9% dans la Manche et 10,1% en Seine-Maritime. Cette baisse du taux de chômage à l'échelle de la région doit cependant être quelque peu relativisée. Au 1^{er} trimestre 2018, l'emploi salarié progresse à peine en Normandie (+ 0,1%), légèrement moins qu'au niveau national (+ 0,2%). Sur un an, l'emploi salarié normand progresse de + 0,6%, soit deux fois moins qu'au niveau national. Toutefois, à fin mars 2018, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C (tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi) était en baisse de - 1,4% sur le dernier trimestre mais en augmentation de + 2,3% sur un an. Ainsi, en Normandie, 290 540 demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C étaient inscrits à Pôle Emploi fin mars 2018.

C. L'environnement budgétaire et financier

Des finances nationales - et locales - toujours sous contrainte

Les années se suivent mais ne se ressemblent pas ! Tel pourrait être le commentaire apporté sur le contexte économique de la France. Tant l'année 2017 vit le retour à la croissance que le début de 2018 a marqué le pas.

Depuis 2009, la France fait l'objet d'une procédure de déficit excessif au titre du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance ; à ce titre, celle-ci devait ramener son déficit public effectif en deçà de 3% du PIB en 2012 au plus tard, délai ensuite reporté à trois reprises à 2013, 2015 puis en dernier lieu 2017. Réunie le 23 mai 2018, la Commission européenne a recommandé l'abrogation de la procédure de déficit excessif contre la France. Ainsi, le déficit public de 2,6% en 2017 permet à la France de quitter le volet « correctif » du Pacte de stabilité et de croissance pour être suivie par le volet « préventif » des instances européennes.

Les prévisions de la Commission européenne permettent de voir un déficit public contenu en dessous de 3% du PIB pour la France avec 2,3% en 2018 et 2,8% en 2019.

La dette de notre pays atteignait, à la fin du 1^{er} trimestre 2018, le chiffre de 2 255,3 Md€ contre 2 209,6 Md€ à la fin du 1^{er} trimestre 2017, soit une augmentation de 45,7 Md€ en un an. La dette publique augmente de 36,9 Md€ par rapport au trimestre précédent. Elle représentait ainsi 97,6% du PIB, contre 99,1% à la même période en 2017. D'après l'INSEE, ce dérapage sur le dernier trimestre s'explique uniquement par la contribution de l'État à la dette, qui a augmenté de 40,7 Md€. En effet, la dette des administrations de sécurité sociale diminue de 2,6 Md€.

La contribution à la dette des administrations publiques locales (APUL) s'est réduite de 1,4 Md€, en raison de bons résultats en ce qui concerne les communes (recul de 1,3 Md€) et des départements (recul de 0,8 Md€), l'endettement des régions ayant pour sa part encore légèrement augmenté (+ 0,4 Md€).

Que la critique est donc facile, pourrait-on s'exclamer ! Les collectivités en plein cœur des cycles d'investissements savent ainsi concilier saine gestion et nécessité d'investir. Nul besoin pour elles de se faire rappeler par des administrations de tutelle, du moins qui se positionnent toujours plus comme telle, ce qu'elles ont depuis longtemps intégré dans la gestion publique.

La Conférence nationale des territoires qui s'est tenue le 17 juillet 2017 sous l'égide du Président de la République a débouché sur la demande d'une réduction de 13 Md€ des dépenses de fonctionnement des collectivités locales d'ici à 2022, ce qui représenterait leur participation au redressement des comptes publics. Les modalités ont été apportées par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018 à 2022 qui impose aux collectivités territoriales de participer à la réduction de la dette et à la maîtrise des dépenses publiques. Ainsi, 322 d'entre elles ont été sollicitées pour contractualiser avec le préfet. Toutefois, ces 322 collectivités sont obligées, d'une part, de maintenir l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement (DRF) fixée à 1,2% par an pour les cinq prochaines années, d'autre part, de réduire leur besoin de financement à hauteur de 13 Md€ cumulés d'ici à 2022. Le non-respect de l'objectif contractuel d'évolution des DRF déclenche une reprise financière de 75% de l'écart constaté, entre les dépenses exécutées et le plafond contractuel, sur les douzièmes de fiscalité. Sans contrat signé, la reprise est de 100%, sans toutefois pouvoir excéder 2% des recettes réelles de fonctionnement. Madame la Préfète vient d'adresser un projet d'arrêté allant dans ce sens.

Les administrations locales ne sauraient, naturellement, échapper aux efforts de redressement des finances publiques. Toutefois, il est utile de rappeler que leur part dans la dette de l'ensemble des administrations publiques était, fin 2017, de 9,1%, contre 80,7% pour la dette de l'Etat et 10,2% pour la dette des administrations de sécurité sociale. Ceci permet de situer les responsabilités de chaque niveau d'administration dans l'état actuel des finances publiques.

Dans son rapport de juin 2018 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes souligne que la nette réduction du déficit en 2017 provient du dynamisme spontané des prélèvements obligatoires. Elle souligne que les dépenses courantes de l'Etat ont augmenté sensiblement de 1,5% soit un niveau plus soutenu que le niveau moyen constaté les années précédentes. Par ailleurs, elle note que les administrations publiques locales, après avoir augmenté leurs dépenses entre 2007 et 2013, ont commencé, à partir de 2014, à les freiner. Ainsi, entre 2007 et 2017, les dépenses des APUL ont augmenté de + 0,25 point de PIB avec la décomposition suivante : prestations sociales (+ 0,2 point de PIB), dépenses de fonctionnement (+ 0,5 point de PIB), investissement (- 0,55 point de PIB). Concernant la trajectoire 2019-2022, la Cour note que la prévision du programme de stabilité et de croissance suppose que ces mêmes APUL dégagent un excédent constamment croissant atteignant 0,7 point de PIB en 2022 sans que celles-ci ne choisissent d'accroître leurs investissements ou baisse leur fiscalité. Ainsi, la sécurisation de l'objectif de solde global est aussi conditionnée par la saine gestion des collectivités locales et leurs décisions qui ne le desservent pas.

Garder à l'esprit que la dépense publique est autant un levier de redistribution que d'aménagement du territoire à destination des habitants, se souvenir que les budgets des collectivités territoriales sont nécessairement votés à l'équilibre et être assuré que la rareté de

crédits à affecter est consubstantiel de la clairvoyance des élus sont les fondements de la gestion publique que nous assumons. Toutefois et malheureusement, l'Etat impécunieux s'érige en donneur de leçons et pourfendeur d'une gestion exemplaire alors qu'il oublie les principes constitutionnels et s'adonne sans vergogne à des charges transférées et non compensées ou prescrites sans contreparties.

Des finances départementales toujours placées sur une trajectoire non soutenable

Comme à son habitude, tant en dépenses qu'en recettes, les finances départementales se trouvent toujours placées sous le signe de la contrainte parce qu'elles supportent les maux d'une société en pleine mutation.

S'agissant des dépenses, par le biais des transferts de compétences successifs, les Départements se sont vus conférer une compétence prééminente en matière de gestion des allocations individuelles de solidarité : APA, PCH, RSA. Ce faisant, ils sont devenus les opérateurs de politiques publiques dont ils ne maîtrisent que marginalement les contours et niveaux de prestations. Il convient de souligner le poids grandissant des restes à charge dont le cumul depuis les dates d'instauration de chaque AIS est considérable comme nous l'avions évoqué lors de la présentation du compte administratif 2017.

La mission « finances locales » co-présidée par Messieurs Bur et Richard a rendu ses conclusions sur la refonte de la fiscalité locale. A ce jour, aucune suite ne lui a été réservée. Mais la discussion prochaine autour de la loi de finances pour 2019 sera certainement l'occasion de reprendre certaines idées de ce rapport. Car le coût de la décision de la suppression de la TH par le Gouvernement est estimé à 10 Md€ qui serait financé, à ce jour, par le déficit budgétaire. Toutefois, il convient de s'étonner des pistes avancées dans ce rapport concernant les finances départementales qui envisageaient le transfert de la part départementale de la taxe foncière vers le bloc communal mais également la « nationalisation » des DMTO. En compensation, les départements se verraient octroyer un panier de ressources fiscales équivalent par le transfert de 2 fractions d'impôt national.

S'agissant de cette piste de réforme de la fiscalité locale qui prendrait la suite de celles qui se sont traduites par une perte d'autonomie fiscale des Départements, le lien direct entre le territoire et ses habitants et la fiscalité serait définitivement coupé. Ainsi, la ressource fiscale ne reposerait plus du tout sur la capacité des collectivités à fixer le ou les taux mais uniquement sur la dynamique de la base imposable.

Concernant la problématique du financement des allocations individuelles de solidarité qui était entière en 2017, celle-ci n'est toujours pas résolue en 2018. Les discussions avec le Gouvernement n'ont pas permis de dessiner les contours d'une décision. Celui-ci avait laissé entrevoir l'opportunité aux Départements de procéder à une augmentation du taux des DMTO avec une progression possible de 0,2 point. Mais l'annonce faite, le Gouvernement est revenu sur cette idée.

Toutefois, il convient de noter que 2017 marqua l'amélioration de l'environnement macro-économique, qui se traduit par une nette progression des DMTO. Celle-ci permet de compenser la perte de DGF qui avait été budgétairement supportée. Parallèlement, si les dépenses sociales marquèrent le pas, les dépenses liées au vieillissement de la population

n'ont pas connu la même inflexion. En effet, elles ne sont pas corrélées à la conjoncture économique mais l'accentuation affichée est devenue préoccupante.

Notre Département ne saurait pourtant regretter d'avoir fait les efforts que la situation commandait. Cette prise de conscience est déjà ancienne puisque c'est dès 2007, il y a 10 ans, que le Département, faisant le constat d'une trajectoire budgétaire non soutenable à moyen terme, s'est engagé dans une démarche d'optimisation de sa gestion. Le socle de cette démarche a été l'adaptation de la LOLF à la gestion départementale. C'est sur cette base, permettant une meilleure transparence des moyens consacrés à nos différentes politiques, que le Département a pu mener à bien plusieurs exercices successifs de revue de ses dépenses, avec des résultats très fructueux. Il compte bien s'appuyer sur ces derniers afin de répondre aux exigences accrues auxquelles il doit faire face.

D. Rappel de la situation budgétaire du Département de l'Orne au 31 décembre 2017

La situation budgétaire du Département se présentait comme suit au 31 décembre 2017 :

1. A périmètre constant (neutralisation du transfert de la compétence transports à la Région et des écritures relatives au contentieux avec Signalisation France), les dépenses de fonctionnement stagnent (+ 0,18 M€). Le fait majeur est la maîtrise des dépenses sociales dans leur ensemble (+ 0,09 M€) avec notamment la diminution des allocations RSA (- 0,10 M€). A contrario, l'inquiétude se porte sur les dépenses d'allocations APA qui augmentent de 6,08% (+ 2,01 M€). A périmètre constant, l'évolution des dépenses de ressources humaines est contenue à 1,70% (+ 0,48 M€). Le maintien de la masse salariale pour les missions historiques Département demeure un objectif fort de notre politique.

2. Après une année d'accalmie, l'effet ciseau entre les dépenses et les recettes réelles de fonctionnement s'accroît. La maîtrise de dépenses n'a pas permis de contrecarrer la baisse des recettes de fonctionnement (- 3,23 M€). La hausse des recettes de foncier bâti du fait de la seule évolution et revalorisation des bases (+ 1 M€), des DMTO (+ 3,14 M€) et du fonds de péréquation des DMTO (+ 0,53 M€) a permis d'absorber la baisse de la TSCA (- 2,21 M€), de la part solidarité du fonds de péréquation des DMTO (- 0,23 M€) et du FMDI (- 0,20 M€). En 2017, la contribution du Département au redressement des comptes publics se matérialise par une baisse de la DGF de 4,24 M€ (2017 représente la dernière année de prélèvement au titre du Pacte de confiance, entre la recette 2014 et celle de 2017 la baisse est de 11,67 M€) et une baisse de la DCRTP de 0,62 M€ dorénavant intégrée dans l'enveloppe des variables d'ajustement.

3. En matière d'investissement, 2017 se situe à la croisée des chemins avec l'achèvement de grandes opérations d'aménagement du territoire (la route solaire (pour laquelle nos dépenses ont été intégralement compensées), le contournement nord-ouest de Flers et la montée en débit des territoires). Aussi, les dépenses d'investissement diminuent de 7,33 M€, cependant elles se

chiffrent tout de même à 60,48 M€. En parallèle, les recettes d'investissement augmentent de 17,03 M€ en raison d'une mobilisation plus conséquente de l'emprunt (+ 10 M€), d'un résultat antérieur en hausse (+ 3,65 M€) et d'une augmentation du FCTVA (+ 2,93 M€, reflet de notre fort niveau d'investissement de 2016).

4. Dans un contexte de taux d'emprunt historiquement bas, le Département a mobilisé, en 2017, 20,10 M€ d'emprunts contre 10,10 M€ l'année précédente. Fin 2017, l'encours de dette a atteint 127,16 M€ contre 118,22 M€ fin 2016.

II. Ebauche d'équilibre du DOB 2019

Au regard des éléments de contextes ci-dessus évoqués, et compte tenu des objectifs qui fondent depuis plusieurs années notre stratégie budgétaire et financière, qu'il vous est proposé de réaffirmer, un cadrage général du budget 2019 vous est présenté.

L'esquisse budgétaire de 2019 repose sur un équilibre qui, dans ses grandes masses, s'établirait comme suit :

- En fonctionnement, à 308,22 M€ contre 304,89 M€ au BP 2018,
- En investissement, à 76,39 M€ (hors gestion de trésorerie), soit plus qu'au BP 2018 (72,34 M€) et qu'au CA 2017 (65,53 M€) ce qui confirme le volontarisme de notre collectivité en faveur de l'aménagement et du développement de son territoire,
- Le virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement serait de 0,1 M€ comme au BP 2018, témoin de la forte contrainte budgétaire pesant sur le Département.

FONCTIONNEMENT (en M€)								
DEPENSES	DOB 2018	BP 2018	DOB 2019	RECETTES	DOB 2018	BP 2018	DOB 2019	
CREDITS DIRECTS	281,45	282,29	285,12	RECETTES	302,30	303,14	306,47	
dont intérêts de la dette	3,67	3,72	3,52					
AUTOFI AMORTISSEMENTS	22,50	22,50	23,00	DIVERS (mouvements d'ordre)	1,75	1,75	1,75	
VIREMENT	0,10	0,10	0,10					
TOTAL	304,05	304,89	308,22	TOTAL	304,05	304,89	308,22	
INVESTISSEMENT (en M€)								
CREDITS DIRECTS	57,79	56,32	59,06	AUTOFI AMORTISSEMENTS	22,50	22,50	23,00	
REMBOURSEMENT DETTE	12,45	13,27	13,98					
DIVERS (mouvements d'ordre)	2,25	2,75	3,35	VIREMENT	0,10	0,10	0,10	
				RECETTES	17,89	17,74	23,29	
				EMPRUNT	32,00	32,00	30,00	
TOTAL	72,49	72,34	76,39	TOTAL	72,49	72,34	76,39	

Une esquisse de ventilation des dépenses directes par pôles, en comparaison avec le DOB 2018 et le BP 2018, vous est présentée par ailleurs, de même que le tableau récapitulatif des autorisations de programmes en investissement et des autorisations d'engagement en fonctionnement qui, par-delà le principe d'annualité qui régit le budget départemental, donnent une vision plus longue de nos engagements financiers.

III. Détail du budget prévisionnel 2019 par section

Ce budget prévisionnel est une esquisse, sujette à des ajustements lors du vote du BP qui interviendra lors de la réunion du 30 novembre 2018 du Conseil départemental.

Des adaptations seraient également susceptibles d'intervenir en fonction des perspectives ouvertes par le projet de loi de finances pour 2019, qui sera déposé d'ici là.

A. Section de fonctionnement

1. Recettes

En l'état actuel de nos informations, encore partielles et non dénuées de nombreuses zones d'incertitude, les prévisions suivantes peuvent être faites, s'agissant de nos principales recettes :

a. Une stabilité de la DGF soit 65,75 M€ (identique au voté en 2018). Après une baisse de la DGF de 11,67 M€ entre 2014 et 2017 au titre du Pacte de confiance et de responsabilité de 2014, la variation de produit constatée en 2018 (- 0,23 M€ par rapport à 2017) s'expliquait principalement par la perte d'une part de dotation correspondant à l'activité vaccination, qui n'est plus de la compétence du Département ;

b. Un produit des ex-compensations fiscales de 3,90 M€, en repli (- 8,25%) par rapport au voté 2018 (4,25 M€) ;

c. Une évolution de + 1,21 M€ (+ 1,73%) de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dernier véritable impôt direct départemental, qui s'établirait à 71,14 M€ contre un produit voté 2018 de 69,93 M€. L'augmentation escomptée découle uniquement de l'évolution des bases (physique et forfaitaire en fonction des règles définies en loi de finances) et non de l'augmentation du taux ;

Pour la vingt-troisième année consécutive, il vous est, en effet, proposé de ne pas augmenter le taux d'imposition actuel dans le cadre de ce DOB ;

d. Un produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au même niveau que le voté 2018, soit 21,50 M€. Le produit 2017 a atteint le niveau record de 23,05 M€, néanmoins la tendance baissière constatée au 1^{er} semestre 2018 nous appelle à une certaine prudence ;

e. Une recette globale de CVAE estimée à 11,45 M€, stable par rapport au voté 2018 ;

f. Une recette nette de 0,50 M€ (versement de 2,18 M€ moins prélèvement de 1,68 M€) est prévue au titre de la part solidarité du fonds de péréquation des DMTO (+ 0,06 M€ par rapport au voté 2018) ; par ailleurs, il est prévu 5,50 M€ au titre du fonds préexistant de péréquation des DMTO (montant identique au voté 2018) ;

g. La reconduction à l'identique par rapport au voté 2018 de la recette du FNGIR soit 4,15 M€. Instauré en 2011 suite à la réforme de la fiscalité, le FNGIR est figé depuis 2013 après des recalculs opérés les deux premières années ;

h. Un produit de DCRTP en baisse de 0,22 M€ (- 4,66%) par rapport au voté 2018. Egalement instaurée par la réforme de la fiscalité et figée jusqu'en 2016 à 5,35 M€, la DCRTP a été intégrée, en 2017, dans l'enveloppe des variables d'ajustement alors qu'elle était une composante du panier de recettes compensant à l'euro près la perte de ressources provenant de la suppression de la taxe professionnelle. En 2017, il lui a été appliqué le même coefficient de minoration que celui appliqué aux ex-compensations fiscales soit - 11,6% ;

i. La TSCA est prévue en légère augmentation par rapport au voté 2018 pour atteindre 35,20 M€ (soit + 0,10 M€) ;

j. S'agissant des recettes de compensation des allocations individuelles de solidarité :

- o les dotations historiques de la CNSA pour l'APA et la PCH sont prévues à hauteur de 16,50 M€, en augmentation par rapport au voté 2018 (+ 1,15 M€) compte tenu de l'augmentation du nombre de bénéficiaires ;

- o l'APA additionnelle (traduction de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, dite loi ASV) est estimée à 2,22 M€, montant identique au voté 2018 ;

- o les recettes de compensation du RSA (TIPP, FMDI et dotation RSA) sont évaluées à 27,52 M€, niveau quasi-identique au voté 2018 (+ 0,02 M€) ;

k. La recette au titre de la conférence des financeurs, instaurée par la loi ASV, est prévue pour 1,11 M€, à la même hauteur que le voté 2018 (1,10 M€) ;

l. La taxe d'électricité est prévue à hauteur du même montant qu'au voté 2018, soit 3,80 M€ ;

m. Les recettes issues du fonds alimenté par le transfert des frais de gestion perçus par l'Etat sur la taxe foncière sont en augmentation par rapport au voté 2018, pour atteindre 6,82 M€ (+ 0,20 M€) en adéquation avec le notifié 2018 ;

n. Les recettes de ressources humaines, correspondant notamment au remboursement des dépenses de personnel mis à disposition, passeraient de 5,33 M€ à 5,42 M€.

2. Dépenses

L'enjeu de ce DOB 2019 demeure, à l'instar des années précédentes, celui de la maîtrise, en visant une stabilité en valeur, de nos dépenses de fonctionnement. Un exercice que nous savons ardu compte tenu, d'une part, de la rigidité structurelle de bon nombre d'entre elles (dépenses sociales, notamment), et, d'autre part, du caractère parfois vital de notre soutien à certains partenaires. Mais un exercice indispensable qui nous conduit à faire des choix pour conserver quelques marges de manœuvre.

Grâce aux efforts d'optimisation proposés dans l'ensemble des programmes, il nous est possible d'envisager dans le cadre du DOB 2019 une augmentation contenue à 1% des dépenses réelles de fonctionnement. Celles-ci s'établiraient, hors virement et amortissements, à 285,12 M€ pour 282,29 M€ au BP 2018 (+ 2,83 M€).

Hors dépenses sociales, qui constituent une catégorie particulière de dépenses largement prescrites par l'Etat, et hors autofinancement, les dépenses réelles de fonctionnement connaîtraient une hausse limitée à 0,8% par rapport au BP 2018 (soit + 0,88 M€).

Les dépenses sociales sont, quant à elles, prévues en augmentation de 1,13%, soit + 1,94 M€. Cette évolution s'explique pour l'essentiel par une augmentation des dépenses au titre de l'allocation APA (+ 2,07 M€) en raison du vieillissement de la population ornaise.

Les dépenses d'allocations RSA sont inscrites à hauteur de 41,265 M€, c'est-à-dire sans changement depuis 2016. Il s'agit d'un acte de responsabilité dans l'attente que l'Etat accomplisse le sien pour éviter aux Départements la non soutenabilité de leur budget. Cet objectif de stabilité en valeur apparaît réaliste au regard, d'une part, d'un contexte national plus favorable caractérisé par une décrue du nombre de bénéficiaires et, d'autre part, des efforts de maîtrise de la dépense poursuivis par le Département à travers la mise en œuvre de contrôles, le renforcement de l'obligation d'insertion professionnelle et le développement de l'activité contentieuse (dépôts de plaintes, sanctions administratives...).

Par ailleurs, ce DOB 2019 réaffirme l'objectif de maîtrise de la masse salariale à périmètre constant, qui doit être poursuivi nonobstant l'augmentation du point d'indice et l'amélioration des carrières, en préservant les possibilités de promotion des agents méritants et les crédits affectés à la formation. Néanmoins, les dépenses de personnel sont prévues en augmentation de 0,54 M€ (+ 1,03%) dont 0,25 M€ dû à la fin du dispositif des CAE.

Les grandes masses par pôles, qui seront affinées lors de l'élaboration du BP, sont les suivantes :

- Pôle sanitaire social : 173,32 M€ contre 171,37 M€ au BP 2018 ;
- Pôle jeunesse patrimoine : 17,91 M€ contre 17,94 M€ au BP 2018 ;
- Pôle attractivité environnement : 18,37 M€ contre 18,61 M€ au BP 2018 ;
- Direction générale (dont masse salariale) : 53,96 M€ contre 53,39 M€ au BP 2018 ;

○ Pôle finances culture : 21,06 M€ contre 20,87 M€ au BP 2018 (hors amortissements, virement et dépenses imprévues). En retirant les frais financiers et les mouvements comptables divers, il est prévu 14,07 M€ pour financer la culture, les Archives départementales, les affaires juridiques et le SDIS.

B. Section d'investissement

1. Recettes

Les investissements proposés en 2019 pourraient être financés comme suit :

a. Un virement de 0,10 M€ provenant de la section de fonctionnement identique au BP 2018 ; les contraintes fortes pesant sur la section de fonctionnement du budget départemental nous conduisent à ne pouvoir envisager qu'un virement minimaliste. Le résultat de l'exercice 2018 devrait toutefois, nous l'espérons, permettre d'abonder le virement au budget supplémentaire de 2019 comme ce fut le cas cette année,

b. Les ressources directes de la section d'investissement pour 9,74 M€ intégrant le FCTVA pour 6,5 M€ (7 M€ au BP 2018) et les dotations de l'Etat pour 3,24 M€ (montant identique au BP 2018),

c. Les amortissements pour 23,00 M€ (22,50 M€ au BP2018),

d. Les subventions, notamment en provenance de la Région, pour 3,19 M€ (2,46 M€ au BP 2018). Au titre de la nouvelle convention routes, la recette escomptée se chiffre à 1 M€,

e. Le produit des amendes de police (radars) pour 0,98 M€ (idem BP 2018),

f. Les créances attendues pour 0,66 M€ (0,84 M€ au BP 2018),

g. Les recettes liées aux contributions perçues dans le cadre de la mise en œuvre du Plan numérique ornais pour un montant estimé de 7,10 M€ (2,20 M€ au BP 2018). La participation de l'Etat, au titre de la montée en débit, est attendue pour 6,9 M€,

h. Les emprunts pour un total maximum de 30 M€ (voir infra) contre 32 M€ au BP 2018,

i. Autres : régularisation d'avances (0,50 M€), opérations sous mandat pour le Haras national du Pin (1,10 M€) et cautions reçues (0,02 M€).

Le total des recettes d'investissement s'établirait à 76,39 M€ en 2019 contre 72,34 M€ au BP 2018.

2. Dépenses

Précisons en préambule que, comme les années précédentes, il ne sera pas présenté de plan pluriannuel d'investissement, que l'absence totale de visibilité à moyen terme sur les ressources de notre collectivité, à raison notamment de l'absence de solution aujourd'hui pour le financement des AIS, rendrait spécieux. Il serait d'ailleurs paradoxal qu'il soit demandé aux conseils départementaux une vision plus fine que celle dans laquelle l'Etat les laisse.

L'énoncé ci-dessous des investissements envisagés en 2019 sera développé dans le cadre du BP 2019. La comptabilisation des autorisations de programme permet un suivi de ces investissements.

Les dépenses réelles d'investissement pourraient ainsi s'établir en 2019 à 59,06 M€ hors dette et mouvements d'ordre. Pour mémoire, elles étaient prévues à hauteur de 56,32 M€ au BP 2018.

Cette augmentation du volume d'investissement se porte principalement sur nos propres dépenses d'équipement (+ 5,74 M€), reflet de notre engagement pour notre territoire. En effet, les investissements proposés pour 2019 ont pour objectif de répondre aux principaux enjeux du Département au service des Ornaïens tels qu'ils ont été identifiés dans notre feuille de route « L'Orne au cœur de la Normandie ». Il s'agit de continuer à faire de notre territoire un espace connecté, par le développement de son réseau routier et de sa couverture numérique, une terre d'excellence, soucieuse de son environnement et de soutenir ses fleurons qui contribuent à sa renommée, et surtout un lieu où on se sent bien, propice à l'épanouissement par une éducation de qualité, l'accès à des manifestations culturelles variées mais aussi une offre de soins adaptée.

A l'occasion du BP 2017, le Département avait d'ailleurs lancé un ambitieux programme d'investissements d'avenir, ciblé sur des domaines stratégiques pour le devenir de notre territoire et de notre population.

Dans ce cadre, l'Assemblée départementale a, lors de sa séance du 30 juin 2017, décidé la construction d'un pré pôle de santé. 2018 verra la réalisation de ce projet, aussi aucune inscription n'est prévue en 2019.

Globalement, les investissements se déclineront de la façon suivante :

- a. **Pour le pôle attractivité environnement : 32,59 M€** dont :
- Routes : 15,04 M€ pour 21,96 M€ au BP 2018,
 - Développement des territoires secteur espace rural agriculture : 6,81 M€ contre 5,36 M€ au BP 2018,
 - Développement des territoires secteur solidarité territoriale et tourisme : 3,27 M€ contre 5,94 M€ au BP 2018,
 - Aménagement numérique : 7,12 M€ contre 3,05 M€ au BP 2018,
 - Grand projet Haras national du Pin : 0,35 M€ contre 0,85 M€ au BP 2018.

La diminution des crédits au titre du programme réseau routier correspond à une phase de transition entre des opérations. La principale réalisation sera le prolongement de la déviation de Bellême (2 M€). Les autres inscriptions prévues concernent les phases préparatoires aux chantiers importants (études et acquisitions foncières pour la RD 924 Briouze-Sevrai et la déviation de Domfront notamment). Les travaux nécessaires au renforcement et à la sécurité du réseau départemental sont budgétés à hauteur de 9 M€.

Dans le domaine espace rural agriculture, les crédits envisagés permettront, notamment, de verser les subventions aux collectivités pour leurs travaux d'eau et d'assainissement, au syndicat départemental de l'eau, les subventions dans le domaine de l'énergie, de l'agriculture ainsi que les dépenses pour les espaces naturels sensibles et l'aménagement foncier. Les travaux liés à l'acquisition de l'ancienne voie ferrée Briouze-Bagnoles sont prévus en nette augmentation (+ 1,50 M€), en contrepartie la participation de la Région est estimée à 1,23 M€.

En matière de solidarité territoriale et de tourisme, il est prévu 1 M€ pour le dispositif d'aides ORN'IMMO, 0,5 M€ au titre de la fin des dossiers FDDE et 0,66 M€ pour l'aménagement du territoire. Les aides aux investissements touristiques sont estimées à 0,20 M€. L'enveloppe inclut également les subventions pour les pôles de santé libéraux ambulatoires (PSLA) et maisons médicales, à hauteur de 0,40 M€.

Le DOB 2019 conforte notre volontarisme pour développer l'attractivité du Département et marque le déploiement de la 2^{ème} phase du PNO. Aussi, une inscription de 6,85 M€ est prévue au titre des travaux de fibre à l'habitant (FttH). En parallèle, la participation des différents partenaires aux travaux du PNO (montée en débit et FttH) est estimée à 7,1 M€.

- b. **Pour le pôle jeunesse patrimoine : 22,65 M€** dont :
- Patrimoine logistique (hors collèges) : 15,07 M€ contre 8,02 M€ au BP 2018,
 - Collège / éducation : 7,08 M€ contre 6,83 M€ au BP2018,
 - Sport et jeunesse : 0,50 M€ (idem BP 2018).

Outre la réalisation du programme d'investissements d'avenir, les prévisions de travaux hors collèges concernent les bâtiments abritant les centres d'exploitation routière (création d'abris à sel), les circonscriptions d'action sociale (notamment à Flers), les archives départementales (dont l'aménagement de la salle de lecture), le LDO ainsi que les différents bâtiments administratifs. Les investissements comprennent aussi l'achat des véhicules principalement pour les agences routières (VL, camions, engins routiers), du mobilier, des licences et équipements informatiques. De plus, 0,62 M€ sont prévus pour l'acquisition de cars qui seront mis à disposition de l'EPIC et pour lequel le Département doit percevoir une recette de 0,52 M€ (remboursement HT) de la Région.

Dans le domaine éducation / collège, les travaux envisagés portent principalement sur les collèges d'Ecouché (sécurisation, désamiantage, étanchéité), Molière de L'Aigle (études pour isolation du bâti, réduction des surfaces et accessibilité PMR) et Racine d'Alençon (études). Les dépenses comprennent aussi les acquisitions de matériels informatiques scolaires (poursuite du plan TICE) et de mobilier ainsi que les subventions aux établissements privés.

Pour le domaine sport et jeunesse, il s'agit exclusivement des subventions aux collectivités locales pour leurs équipements sportifs.

c. **Pour le pôle sanitaire social : 2,30 M€** (2,30 M€ au BP 2018) :

Il s'agit essentiellement des subventions aux EHPAD (1,60 M€) et des aides à la pierre (0,55 M€).

d. **Pour le pôle finances culture : 18,83 M€** dont :

- Culture et lecture publique : 0,52 M€ (0,49 M€ au BP 2018),
- Archives départementales : 0,45 M€ (0,42 M€ au BP 2018),
- Dette (remboursement en capital) : 13,98 M€ contre 13,27 M€ au BP 2018,
- Divers : 3,88 M€ contre 3,75 M€ au BP 2018 (incluant 0,53 M€ de dépenses imprévues).

Les prévisions de dépenses en matière de culture, lecture publique et Archives départementales incluent essentiellement les subventions aux collectivités pour les équipements culturels et la restauration du patrimoine, ainsi que l'enrichissement des collections.

A noter qu'à ce jour, le montant total des autorisations de programme (AP/CP) s'élève à 92,67 M€ dont 43,07 M€ afférents au présent exercice (cf. document annexe), contre 73,67 M€ l'année précédente à la même époque.

IV. La dette départementale

La situation du Département en matière d'endettement mérite une attention particulière, au regard des prévisions du DOB.

Etat de la dette du Département

Dans un contexte de taux historiquement bas, l'emprunt a été mobilisé pour un niveau supérieur en 2017 (20,10 M€ en 2017 contre 10,10 M€ en 2016 et 7 M€ en 2015), l'objectif de maîtrise de la dette n'excluant pas une gestion stratégique de celle-ci en fonction des conditions très favorables proposées par les marchés financiers.

Aussi, l'encours de la dette passe de 118,22 M€ fin 2016 à 127,16 M€ fin 2017. Selon la charte « Gissler », destinée à mesurer le risque inhérent aux emprunts, la dette du Département demeure classifiée « 1A ». Il s'agit de l'indice de risque le plus faible, ce qui dénote une dette saine, exempte de tout emprunt toxique. Au 31 décembre 2017, la dette se composait uniquement d'emprunts à taux fixe et la capacité de désendettement du Département était de 4,14 années alors que le plafond national de référence est de 10 ans.

Cette politique de gestion rigoureuse de la dette est allée de pair avec une posture pragmatique, pour saisir les opportunités offertes par les taux bas. En 2016 et 2017, les volumes d'emprunt contractés ont été importants puisqu'ils se sont établis respectivement à 23,2 M€ et 23 M€, soit les volumes les plus élevés depuis 2012. La mobilisation de ces

emprunts sera lissée jusqu'au 1^{er} semestre 2019. Les emprunts souscrits en 2016 affichent un taux moyen de 0,60% et comprennent notamment un emprunt de 8,2 M€ à taux zéro auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Pour 2017, le taux moyen des emprunts contractés est de 1,31%.

Pour l'année 2018, 15 M€ d'emprunts signés en 2017 seront mobilisés. Ainsi, au 31 décembre 2018, l'encours de dette s'établira à 137,48 M€.

Un tel encours de dette correspond à un niveau d'endettement de 480 € par habitant (sur la base d'une population ornaise de 286 618 habitants, dernier chiffre publié par l'INSEE), alors que la moyenne qui ressort des comptes administratifs 2016 des Départements de la même strate démographique était de 560 € selon la DGCL.

Prévision 2019

L'équilibre du DOB 2019 est construit sur un montant d'emprunts en recettes de la section d'investissement de 30 M€. Ceci correspond au besoin de financement de la section d'investissement, déduction faite de l'autofinancement et des autres recettes (FCTVA, dotations, subventions d'équipement, ...).

Ce montant de 30 M€, inférieur de 2 M€ à celui du BP 2018, constitue un plafond, et non un objectif d'emprunt. Les mobilisations d'emprunts interviendront en fonction des besoins de financement des grands programmes d'investissement dans lesquels est engagé notre Département, et au vu de la situation des taux d'intérêt.

Avec 15 M€ d'emprunts mobilisés en 2018, l'annuité d'emprunt 2019 sera de 17,50 M€, contre 16,98 M€ en 2018. L'annuité 2019 se répartira entre 13,98 M€ de remboursement en capital et 3,52 M€ d'intérêts.

V. Situation en matière de ressources humaines

Au 31 décembre 2017, le Conseil départemental de l'Orne comptait 1 280 agents en position d'activité (hors assistants familiaux et agents du centre de gestion). Ce nombre d'agents s'inscrit en léger retrait par rapport aux années précédentes (1 329 agents en 2016 et 1 353 en 2015), ce qui correspond en réalité à une grande stabilité, attendu l'évolution des métiers exercés, du niveau d'expertise qui s'élève et des tâches matérielles d'exécution qui s'automatisent.

La répartition des effectifs fait apparaître une proportion plus importante de femmes (58%), la catégorie B étant la plus féminisée. Il est à noter également que l'ancienneté moyenne des agents dans la collectivité est de 13 ans et leur moyenne d'âge de 48 ans.

Les agents de catégorie A représentent 12% du total des agents, ceux de la catégorie B 28% et ceux de la catégorie C 60%.

La durée annuelle du travail pour un agent à temps plein est de 1 607 heures.

En 2018, le Département a déclaré un taux d'emploi de personnes handicapées de 8,43% avec une obligation légale qui est de 6%.

En 2017, la dépense brute de ressources humaines a été de 50,52 M€, en légère hausse par rapport à 2016 (49,54 M€). Les crédits votés au budget 2018 sont de 52,46 M€, pour tenir compte des recrutements liés à la montée en charge d'Ingénierie 61, de la prise en charge sur le budget RH du coût des agents de la Mission éducative intensive en milieu ouvert (MEIMO) antérieurement imputé sur le budget annexe du foyer de l'enfance, et de la reprise de 15 agents du Centre Multi-professionnel de Formation des Apprentis de l'Orne (CMFAO).

Dans le cadre du DOB 2019, il est proposé une dépense de 53 M€, cette évolution restant limitée par rapport au voté 2018 (+ 0,54 M€ soit + 1,03%) doit permettre de faire face uniquement aux changements de périmètre (notamment les recrutements spécifiques liés à la poursuite de la montée en charge d'Ingénierie 61, certains recrutements ponctuels, et le coût supplémentaire résultant de la fin du dispositif des contrats emplois avenir).

A défaut de rééquilibrage des relations financières avec l'Etat, et pour préserver ses marges de manœuvre futures et sa capacité à investir, le Département n'a pas d'autre choix que de poursuivre sa politique de maîtrise de la masse salariale, à l'instar des autres dépenses de fonctionnement. Cette politique ne repose pas sur l'application mécanique et aveugle de règles quantitatives, comme le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, mais sur un examen attentif de chaque situation, en optimisant au mieux la gestion de notre personnel, en recherchant toutes les possibilités de mutualisation et de simplification des tâches, tout en préservant les possibilités de promotion des agents méritants et les crédits dédiés à la formation.

Le Département s'est attaché à améliorer les prestations d'action sociale proposées à ses agents, grâce à l'adhésion au CNAS qui a permis d'élargir considérablement le panel des prestations offertes à tous les agents de la collectivité. En 2017, première année d'utilisation de ce service, le taux d'utilisation était de 78,49%.

VI. Equilibre des budgets annexes

Cinq budgets annexes sont équilibrés par leurs ressources propres :

1. Foyer de l'enfance - Centre maternel : 2,63 M€ en fonctionnement (mais en pratique, couverture par le prix de journée payé par le budget général du Département),
2. Golf de Bellême : 0,41 M€ en fonctionnement,
3. Legs Daubech : 0,05 M€ en fonctionnement,
4. Régie de suivi et de prévention des cancers : 0,94 M€ en fonctionnement,
5. Vente électricité : 0,02 M€ en fonctionnement.

Deux budgets annexes ne trouvent leur équilibre que grâce à l'apport du budget principal du Département (ou de la Région s'agissant du budget annexe des transports), à savoir :

1. Service des transports : 18,12 M€ en fonctionnement, dont 16,12 M€ de participation de la Région,
2. Tourisme 61 : 1,16 M€ en fonctionnement, dont 1,14 M€ de participation du Département.

VII. Présentation des orientations budgétaires pour 2019

Une vision de l'Orne

Comme à l'habitude, ce DOB 2019 a pour objet d'identifier les priorités financières à retenir pour la préparation du budget à venir. Las, les craintes et les questionnements de l'an passé demeurent ! Aux incertitudes d'hier ont succédé les nouvelles contraintes pour la période 2018 à 2022 que le Gouvernement fera peser sur la construction des budgets locaux. Parallèlement, les réponses aux questions concernant le financement pérenne des restes à charge des AIS par l'Etat se font encore attendre. Une réforme structurelle est attendue mais il faudrait qu'elle évite l'écueil de la nationalisation de ressources ou une distanciation trop forte entre le contribuable et l'usager.

La proximité avec les Ornaises et les Ornaïens est une dimension à laquelle nous sommes attachés. Ce DOB 2019 traduit cette volonté en valorisant des investissements qui répondent à leurs attentes et savent aussi inscrire notre territoire dans la modernité et stimuler son attractivité.

A la demande d'exigences budgétaires qui nous sont faites, le constat préalable à la contractualisation est une réponse cinglante. Plus que quiconque nous avons su que la gestion devait être rigoureuse afin de laisser un champ du possible s'offrir à nous. Les efforts ont été réalisés. Les chantiers de rationalisation de l'action publique auront été engagés et, pour bon nombre, menés à bien. Mais d'autres voies restent à emprunter entre celles dont nous avons déjà dessiné les contours et celles que nous nous apprêtons à entreprendre. Par le passé, nous avons montré notre capacité à porter l'innovation et l'expérimentation.

Aujourd'hui, plus que jamais, le Département a un rôle important à jouer dans un territoire rural comme l'Orne. Le maillage territorial est assuré en lien avec les structures intercommunales et leurs communes et les organisations que nous avons créées comme ce fut le cas avec Orne Métropole. C'est aussi en ce sens que la Fondation territoriale inscrira son action pour promouvoir notre département afin d'en faire un espace connecté et une terre d'excellence. Pour cela, il nous faut ardemment travailler à l'aménagement du territoire comme c'est, notamment, le cas avec le Programme numérique ornaïen. Outil de développement et d'égalité des citoyens, il est la base de cette numérisation de la société qui ne devra pas pour autant exclure les plus fragiles.

Telle est cette vision que nous avons de l'Orne.

Comme depuis le BP 2016 et son DOB, le Département a franchi un palier supplémentaire, en revisitant l'ensemble de nos règlements d'aides (ceci conduisant à la

suppression d'un certain nombre d'entre eux), en rationalisant et harmonisant nos modalités d'intervention, en réexaminant nos relations financières avec nos partenaires au vu de la situation de trésorerie de certains. Nous devons certainement pousser plus loin ce travail afin de répondre aux exigences de gestion qui s'imposent à nous. Le principe du fonctionnement en enveloppes fermées a été systématisé, de même que la pratique des planchers et plafonds de subventions. Les commissions, en lien avec les services, se sont fortement impliquées dans ce travail. Il a également été décidé de considérer les montants figurant dans les règlements de subventions comme des plafonds et non pas des droits.

Ces efforts portent leurs fruits, ce qui rejaille sur la préparation du DOB 2019. Ils ne sauraient être relâchés : il nous appartient de porter une attention toujours entière à la maîtrise de nos dépenses et à la rigueur de notre gestion, pour demeurer à la hauteur des enjeux de demain.

Des règles prudentielles toujours d'actualité

Pour sécuriser notre exécution budgétaire, il vous est proposé de confirmer les principes prudentiels adoptés lors de l'élaboration des budgets 2015 à 2017 :

- Confirmer le principe de crédits limitatifs : toutes les dépenses par programme votées au budget primitif auront, comme en matière de finances de l'Etat, le statut de crédits limitatifs. Il sera signifié au représentant de l'Etat dans le département que nous n'assumerons pas de dépassements des dépenses, au-delà du plafond arrêté en BP, sur lesquelles nous n'avons pas de pouvoir discrétionnaire.

- Appeler l'Etat à la couverture du dépassement des dépenses sociales résultant des décisions prescrites par l'Etat : pour ces dépenses, tout dépassement des enveloppes prévues au budget sera conditionné à l'attribution par l'Etat de ressources nouvelles propres pour couvrir ledit dépassement. A défaut de nouvelles ressources, notre collectivité ne pourra assumer la responsabilité de ces dépassements et il appartiendra donc au représentant de l'Etat dans le département d'inscrire d'autorité les dépenses supplémentaires nécessaires et d'assurer leur financement. Il en va ainsi notamment des dépenses de RSA qui relèvent de la solidarité nationale, et sur lesquelles les Départements ont très peu de leviers d'actions en dehors du contrôle et de la lutte contre la fraude.

- Clarifier le périmètre des dépenses obligatoires : lors du vote du BP, le périmètre de nos dépenses obligatoires et réglementaires, des dépenses obligatoires et modulables et des dépenses facultatives, ainsi que leur évolution, sera établi pour parfaire la connaissance des montants en jeu et de leur poids respectif dans le budget, et ce périmètre sera signifié à l'Etat, principal prescripteur de ces dépenses obligatoires, à charge pour lui, le cas échéant, d'en discuter les lignes de partage.

*

**

Dans la continuité des précédents débats, ce DOB 2019 est à la fois précautionneux mais aussi offensif afin de consacrer l'Orne comme territoire d'avenir. Toutefois, il apparaît également indispensable de reconduire les priorités qui fondent depuis plusieurs années notre stratégie budgétaire, énoncées au début de cette note.

Notre volonté, fut-elle bonne, notre envie, fut-elle inaltérable, et nos ambitions, furent-elles les plus déraisonnées, sont soumises aux décisions d'un Gouvernement plus jacobin que jamais ! Les politiques publiques que nous conduisons au nom de l'Etat nécessitent des moyens que ce dernier se refuse à accorder. Pourtant, les départements de par leurs actions de proximité sont au cœur de la vie de la société. Ils sont de tous les instants de la vie des citoyens. Mais pour accompagner, soulager et assister les plus fragiles, des moyens pérennes sont nécessaires. La réforme du financement des AIS et de leur reste à charge depuis si longtemps retardée doit être remise sur l'ouvrage. Pour cela, un travail de concert avec l'instance de représentation des départements de France doit être réalisé sur la base d'un diagnostic partagé et d'une volonté réciproque d'aboutir.

Par ce DOB, je vous invite à partager cette vision de l'Orne et de l'avenir de ce territoire au profit de ses habitantes et habitants.